

# Improved Security for Homeowners

Government  
Publications

CAI  
FNI  
-84157

3 1761 11555204 4



Canada

The Honourable Marc Lalonde  
Minister of Finance  
February 1984





# Improved Security for Homeowners

CAI  
FNI  
- 84 IS7

## Proposals for a Fairer and More Flexible Mortgage Market


---



Department of Finance  
Canada

Ministère des Finances  
Canada

The Honourable Marc Lalonde  
Minister of Finance  
February 1984



Digitized by the Internet Archive  
in 2022 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115552044>

## Preface

For millions of Canadians, owning a home is an abiding goal in life. For these Canadians, accessibility and security of homeownership are crucial if they are to realize their aspiration. These factors are also important for a stable homebuilding industry, a healthy economy and the well-being of Canadian society. Accessibility and security of homeownership rest to a large extent on predictable and relatively stable mortgage interest rates.

During the recent period of high and volatile mortgage rates, many homeowners found themselves in serious financial difficulty when they were forced to renew their mortgages at extraordinarily high rates. The absence of any mechanism enabling homeowners to protect themselves in the face of dramatic and unexpected changes in mortgage rates contributed to their feeling of insecurity and helplessness.

Canadian homeowners and prospective home buyers deserve improved security against the risk of losing their homes because of fluctuations in mortgage rates over which they have no control.

To respond to concerns Canadians have about the uncertainty of future mortgage costs, I am proposing three measures to give protection to homeowners and prospective home buyers.

Two of the proposals deal specifically with the issue of security for the mortgage borrower. In co-operation with my colleague, the Honourable Roméo LeBlanc, Minister responsible for Canada Mortgage and Housing Corporation, I am proposing a Mortgage Rate Protection Program (MRPP) which will enable Canadians to buy protection against extraordinary increases in mortgage rates.

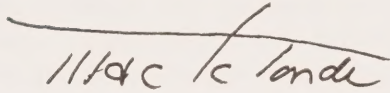
Longer term mortgages would give Canadians assurance in the stability of their mortgage payments over an extended period of time. To assist the development of longer term mortgages, I am proposing measures to facilitate and encourage the introduction of mortgage-backed securities by the private sector.

Finally, my colleague, the Honourable Judy Erola, Minister of Consumer and Corporate Affairs, and I are proposing amendments to the Interest Act to strengthen the rights of mortgage borrowers, increase the flexibility of the mortgage market and provide Canadians with a broader choice of mortgage instruments.

For each proposal, considerable attention has been devoted to ensuring that the efficient functioning of the mortgage market is not impaired. In each case, the key elements require the participation of both government and the private sector. None of the proposals will pose significant costs to the federal government, although the government is prepared to provide assistance in extraordinary circumstances.



While the three proposals are related, to a large extent they can proceed independently. There will be extensive consultations focused on each proposal and especially on the factors that must be considered in their implementation. In this regard, my colleagues and I will be making a particular effort to obtain the views of the financial and housing communities. Because the government is anxious to proceed quickly with these proposals, I anticipate that consultations will take place over a matter of weeks rather than months. I invite all Canadians to submit their comments to me at the earliest possible date.

A handwritten signature in dark ink, appearing to read "M. Lalonde", with a long horizontal stroke above it.

The Honourable Marc Lalonde  
Minister of Finance

## Table of Contents

Introduction.....	1
1. Mortgage Rate Protection Program.....	5
The Proposed Program .....	5
Eligibility.....	6
Fee Level .....	7
Term to Maturity and Protection Period.....	7
Transferability of Insurance Protection .....	7
Summary of the Proposed Program.....	8
Benefits.....	8
Costs of the MRPP .....	9
Consultations.....	10
2. Strengthening Borrowers' Rights and Increasing the Flexibility of the Mortgage Market .....	11
Disclosure.....	12
Prepayment Rights and Penalties.....	12
Repeal of Section 10.....	13
Improving the Flexibility of the Mortgage Market.....	14
Consultations.....	15
3. Promoting Longer Term Mortgages: Mortgage-Backed Securities .....	17
What are Mortgage-Backed Securities? .....	17
Specific Design Features of Mortgage-Backed Securities in Canada.....	18
Some Issues Concerning the Introduction of Mortgage-Backed Securities ...	18
Consultations.....	19





## Introduction

Housing is a key sector of the economy, for both social and economic reasons. The federal government has provided significant support to housing, and to homeownership in Canada, through a range of initiatives sponsored and implemented through the Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC). An essential element in maintaining a healthy housing market is an effective mortgage market. The cost and availability of mortgage funds have traditionally established the pace of both construction and resale activity.

The National Housing Act of 1944 and the Central Mortgage and Housing Corporation Act of 1946 focused on the development of an effective mortgage market both through direct lending and by facilitating lending by the private sector. As mortgage lending through private financial intermediaries increased, less direct lending by CMHC became necessary. Whereas CMHC provided 15 per cent of residential mortgages in 1954, it accounted for less than 6 per cent in 1982.

The deepening and broadening of the Canadian mortgage market since World War II has been dramatic. Institutional mortgage lending increased from less than \$1 billion in 1945 to almost \$100 billion in 1983. As a percentage of gross national product, mortgages outstanding grew from 5 to 26 per cent over the same period. The availability of mortgage funds has not been a major issue for several years.

On the other hand, the cost of funds has been a prominent issue in more recent years. As interest rates in Canada and other industrial countries moved to unprecedented levels in 1981 and 1982, they put tremendous pressure on both personal budgets and the housing market. Over this period, the mortgage market was severely strained, and it is a testimonial to all participants in the mortgage market, borrowers and lenders, that the market functioned as well as it did in a period when nominal interest rates doubled.

Although funds continued to be available through this period and the vast majority of homeowners met their mortgage obligations, often through sacrifices in other areas, there was considerable disruption. The public's concern shifted from the availability of funds, and even to some extent from the cost of funds, and focused instead on stability and certainty in the mortgage market. As savers took steps to protect themselves against volatile interest rates by shortening the term to maturity of their deposits, financial institutions responded by shortening the terms to maturity of the mortgages they were prepared to issue. Fixed rate 25 year mortgages were widely available prior to 1970. Five year mortgages, which became the norm during the 1970s, were unavailable for a time in the early 1980s as homeowners and homebuyers faced the full effect of volatile interest rates. In 1982, 85 per cent of mortgages issued had terms to maturity of one year or less. In contrast to an environment of

rising housing prices and relatively low and stable mortgage rates through much of the 1970s, the prospect for homeowners in the past few years has been one of stable or falling housing prices and extraordinarily high and volatile mortgage rates.

The federal government introduced measures to assist homeowners who were hardest hit and least able to cope. A joint government-industry task force was established to ensure that problems were identified as quickly as possible and dealt with in a flexible and responsive way. The co-operation of the mortgage lenders in responding to problems in a flexible manner was essential and was forthcoming in most instances.

The Canada Mortgage Renewal Plan was introduced in the November 1981 budget to help homeowners help themselves through interest deferral and to assist those who could not help themselves through grants. The plan was amended in the June 1982 budget. By November 1983, more than 21,000 homeowners had received assistance under the Canada Mortgage Renewal Plan. The government has demonstrated that it is prepared to take exceptional action in exceptional circumstances.

Since 1982, mortgage interest rates have been virtually halved, as the general level of interest rates has fallen and as mortgage lenders have competed vigorously for business. Declining mortgage rates have benefited borrowers who took short term mortgages in the 1980 to 1982 period.

But many other borrowers, who chose to take longer term mortgages at high interest rates, continue to find themselves in a difficult financial position. Some of these borrowers who thought they had the right to prepay longer term mortgages have found that, in fact, they cannot do so. Others have found that the prepayment penalties demanded have been so large in some cases that borrowers would be better off financially not to prepay. Many individuals in these situations have asked the government to intervene.

The government is sympathetic to the plight of these individuals. It is clearly neither desirable nor possible, however, for the government to legislate retroactive changes to private contracts. Steps have been taken, in co-operation with financial institutions, to find flexible ways of dealing with the most difficult cases. As well, the government has been concerned to develop a comprehensive and balanced approach to minimizing the risk that Canadians could once again find themselves in a similar situation.

The volatility of interest rates we have experienced, and the impact this has had on individual Canadians, have led the government to consider ways in which stability of mortgage costs could be enhanced and consumers' rights strengthened. The issues are not simple. The Canadian mortgage market works well, and it is necessary to consider carefully whether measures that are intended to improve it might instead introduce distortions that would ultimately harm consumers rather than benefit them.

The proposals advanced in this paper represent a carefully balanced approach in three major areas.



First, the paper proposes an innovative Mortgage Rate Protection Program. This program will provide an opportunity for all Canadians, when they renew their existing mortgage or take out a new mortgage, to purchase protection against extraordinary increases in mortgage rates. By limiting an individual's exposure to extreme volatility in mortgage rates, the program will add to stability in mortgage costs and thereby increase the ability of Canadians to plan their financial affairs with confidence.

Second, amendments to the Interest Act are proposed to strengthen the rights of mortgage borrowers, by providing a statutory framework for disclosure of obligations and prepayment rights, and by regulating maximum prepayment penalties on the basis of a formula that is fair to both borrowers and lenders. These amendments will also increase the flexibility of the mortgage market, and provide consumers with a wider range of mortgage instruments, by creating a clear legal basis for variable rate mortgages and index-linked mortgages.

Finally, proposals are made to facilitate the development of longer term mortgages in Canada. At present, it is virtually impossible to take out a fixed interest rate mortgage for longer than five years. The development of longer term mortgages would provide substantial benefits to Canadians, by giving them assurance about the stability of their mortgage payments over an extended period of time. The government believes that longer term mortgages can and should be developed by the private sector, and the paper discusses the introduction of mortgage-backed securities as a possible way of assisting this development. There are currently a number of legislative barriers to the development of longer term mortgages. The government is prepared to remove these, and to explore with financial institutions whether additional government actions are required to support the development of longer term mortgages by the private sector.

The balance of the paper describes these three proposals in greater detail.





## **1. Mortgage Rate Protection Program**

The decision to purchase a home is the largest single investment decision which most Canadian families will make during their lifetime. As such, this decision is a carefully considered one. Each family's current and future needs for accommodation are weighed against its income prospects, the purchase price of the home and both current and expected mortgage financing costs. Until recently, mortgage interest rates have followed a relatively stable and predictable path. Between 1971 and 1978, the conventional mortgage interest rate rose from around 9½ per cent to between 11 and 11½ per cent. Year-to-year fluctuations around this trend were modest and Canadian homebuyers could reasonably expect that they would be able to renew their mortgages at rates comparable to those prevailing when their first mortgage commitment was made. Since 1978, mortgage interest rates have fluctuated sharply, reaching levels above 20 per cent during 1981. Families which had to renew mortgages during this period found that the monthly carrying costs had increased sharply. Even families whose mortgages were not coming due at that time were forced to re-evaluate their savings and spending decisions against the possibility that interest rates would be high on their renewal dates. A large number of Canadians have been adversely affected by interest rate fluctuations.

While it is neither possible nor desirable to shelter individuals from all fluctuations in interest rates, it is possible to devise programs which give Canadians a reasonable assurance that large, unexpected changes in interest rates will not lead to serious financial difficulties. The objective of the Mortgage Rate Protection Program (MRPP) described below is to protect homeowners against substantial increases in monthly payments caused by extraordinary increases in mortgage rates.

### **The Proposed Program**

Under the proposed program, homeowners, upon payment of a fee, would be able to protect the interest rate on mortgages of up to \$70,000 with terms to maturity of one year or greater. The interest rate to be protected will be the market interest rate prevailing for the relevant mortgage term at the time the mortgage protection is taken out. This rate, to be published by CMHC, will be the mortgage reference rate.

The program is not designed to protect homeowners against all fluctuations in mortgage rates. Its basic purpose is to offer security against severe financial disruption due to extraordinary increases in interest rates. For this reason it is proposed that increases in mortgage rates up to 2 percentage points above the mortgage reference rate will not be covered by the program. The protection would cover three-quarters of any cost increase resulting from an increase in mortgage interest rates greater than

this threshold of 2 percentage points, to a maximum of 10 percentage points over the threshold. The amount of protection available would be determined by the amount owing on the mortgage on renewal. If a partial prepayment has been made on the mortgage, then the payments would be based on the amount still owed after the prepayment.

The protection period would be equal to the term of the original mortgage and begin when the original mortgage term expires. An individual would therefore choose his period of protection in choosing the term of his mortgage. For example, if on January 1, 1985 an individual takes out a one year mortgage, then his mortgage expires on December 31, 1985. His protection period would then be January 1, 1986 to December 31, 1986. An individual who takes a five year mortgage on January 1, 1985, expiring on December 31, 1989 will be protected from January 1, 1990 to December 31, 1995. Thus in choosing his mortgage term and taking out protection under MRPP, an individual can guarantee relative interest rate stability for a period equal to twice the term of the original mortgage.

On renewal of his original mortgage, the homeowner can choose to extend his mortgage protection by paying an additional fee. By an appropriate choice of program renewals an individual can be continuously protected until his mortgage is fully amortized, if he so wishes. If a homeowner exercises this option, then the mortgage reference rate will be set at the rate prevailing on the date that participation in the program was renewed.

Present indications are that the period of volatile interest rates is behind us and that the program could run a small surplus or show only moderate costs. However, recent experience indicates that unanticipated changes in international economic conditions can have a large impact on domestic economic developments. Unexpected developments in Canadian mortgage rates could have a major impact on the costs of the program.

In order to ensure that the MRPP remains fiscally responsible, it is proposed that the maximum protection under the program be three-quarters of the increased payments associated with a mortgage rate increase of 10 percentage points above the deductible amount.

Technical details of the proposed program are set out below.

## **Eligibility**

### **Eligible Borrowers**

- Borrowers taking new mortgages with a term of one year or more would be eligible to participate in the MRPP.
- Existing homeowners will be eligible to enter the program on their next mortgage renewal date.



### **Eligible Properties**

- Only the principal residence of a homeowner will be covered. This includes single and semi-detached homes, condominium units and mobile homes. In the case of duplexes and other jointly held buildings, the qualifying mortgage would be apportioned to the unit occupied by the owner.
- Rental properties and those owned by corporations will not be eligible for protection.

### **Eligible Mortgages**

- All first mortgages, except vendor take-back mortgages, are eligible.
- The maximum mortgage principal that could be covered would be \$70,000. This amount significantly exceeds the average size of new mortgages issued in 1982.

### **Fee Level**

- A fixed protection fee of 1 ½ per cent of the face value of the mortgage to be insured, up to a maximum \$1,050, is proposed. This fee level is intended to keep the fee receipts and claims of the MRPP plan approximately balanced during periods of moderate interest rate fluctuations.
- The fee would be payable at the time that the insurance agreement was entered into and could be included in the mortgage loan amount and amortized over the period of the mortgage.

### **Term to Maturity and Protection Period**

- Borrowers would be free to choose any mortgage term on renewal. If, at renewal, borrowers perceive interest rates to be high, they will be able to take out shorter term mortgages, thereby benefiting if interest rates decline during the protection period. On the other hand, if interest rates are perceived to be low, then borrowers will be in a position to lock in the low rates for the full protection period.
- The individual's protection period will not be affected by the length of term he chooses when he renews his mortgage. For example, an individual who took out a five year mortgage and purchased five years' protection at a particular reference rate would be protected at that rate for a full five years, whether he takes a series of one year mortgages on renewal or whether he renews for the full five years. Claims payments in each year would be determined by the difference between the reference rate on renewal and the reference rate on the original mortgage.

### **Transferability of Insurance Protection**

Canadians are a mobile people. The 1981 census indicates that over 40 per cent of homeowners had moved during the previous decade. This high degree of mobility reflects many factors, such as the desire to improve employment and income pros-

pects. It is desirable that the MRPP does nothing to impede this feature of Canadian life. Further, individuals who have taken out interest rate protection should be entitled to receive the benefits in some manner even if they have chosen to change homes. For these reasons it is proposed that the interest rate protection be transferable.

Upon sale of the home, if the purchaser assumes a mortgage on which a protection fee has been paid, then mortgage rate protection would be transferred along with the title. This type of transferability will be handled similarly to the transfer of all other terms and conditions of the mortgage to the purchaser. No fundamental change in existing mortgage instruments will be necessary. Any claims arising from the MRPP would be paid to the new homeowner on renewal of the current mortgage. To the extent that transferability is perceived to be of potential benefit, transferability in this way would allow the seller to negotiate with the purchaser to receive some portion of the benefit.

## **Summary of the Proposed Program**

The MRPP presented above would have the following features:

- (1) Available on first mortgages to purchasers of new and existing homes and to existing homeowners whose mortgages will be renewed after the implementation of the program.
- (2) Protection fee of 1 ½ per cent of the value of the mortgage to be protected, up to a maximum value of \$70,000.
- (3) Protection coverage against three-quarters of the increase in monthly payments, above a threshold of 2 percentage points.
- (4) Maximum coverage of 10 percentage points above the threshold.
- (5) Mortgage protection period equal to the term of the mortgage.
- (6) Flexible mortgage term on renewal.
- (7) Continuous protection at the option of the homeowner.
- (8) Transferability of protection with the mortgage.

## **Benefits**

The following table provides an example of the financial implications of participation in the program for the homeowner. As Table 1 indicates, the degree of protection provided by the MRPP can be very large if mortgage rates increase dramatically.

Table 1

**Financial Protection to Homeowner under Mortgage Rate Protection Program<sup>(1)</sup>**

	Number of years of protection		
	1	3	5
<b>Initial conditions of mortgage<sup>(1)</sup></b>			
Interest rate (per cent)	10 ¾	11 ¾	12 ½
Monthly principal and interest payments	\$638	\$710	\$747
<b>3-percentage-point increase</b>			
Monthly payment on renewal	\$784	\$860	\$898
Total increase in monthly payment	\$146	\$150	\$151
Monthly amount paid by MRPP <sup>(2)</sup>	\$37	\$38	\$38
Increase in monthly payment by homeowner	\$109	\$112	\$113
Total MRPP benefit over protection period	\$444	\$1,368	\$2,280
<b>5-percentage-point increase</b>			
Monthly payment on renewal	\$885	\$962	\$1,001
Total increase in monthly payment	\$247	\$252	\$254
Monthly amount paid by MRPP <sup>(2)</sup>	\$113	\$115	\$116
Increase in monthly payment by homeowner	\$134	\$137	\$138
Total MRPP benefit over protection period	\$1,356	\$4,140	\$6,960
<b>10-percentage-point increase</b>			
Monthly payment on renewal	\$1,144	\$1,222	\$1,261
Total increase in monthly payment	\$506	\$512	\$514
Monthly amount paid by MRPP <sup>(2)</sup>	\$307	\$310	\$311
Increase in monthly payment by homeowner	\$199	\$202	\$203
Total MRPP benefit over protection period	\$3,684	\$11,160	\$18,660

<sup>(1)</sup> Assumes initial mortgage of \$70,000 amortized over 25 years. Interest rates chosen are those prevailing at the end of 1983.

<sup>(2)</sup> Assumes equal monthly payments paid to individual over the protection period.

With a \$70,000 mortgage, the protection fee would be \$1,050. This amount can be added to the mortgage on entry to the program, and if amortized over 25 years at current rates of interest, would add less than \$11 per month to a homeowner's monthly mortgage payment. Thus, for less than \$11 per month, a homeowner with a \$70,000 mortgage could ensure that his monthly mortgage payment would not increase by more than about \$200 should mortgage rates increase by 10 percentage points. In considering the maximum increases shown in Table 1, for the various scenarios, it should be recognized that in most cases a homeowner's income will also have increased during the period of his original mortgage.

**Costs of the MRPP**

The costs of the MRPP are difficult to predict since they depend on the degree to which Canadians choose to participate in the program and on the mortgage rates



that will prevail several years in the future. One of the prime objectives in designing the program, however, is to ensure that it is fiscally responsible. In essence, this means that:

- the MRPP is not designed to be a subsidy program,
- under reasonable assumptions, the net costs of the program should be close to zero, and
- if the worst case were to occur, there would inevitably be program costs that could be significant, but such costs should not be open-ended.

A number of cost scenarios have been considered. Employing a reasonable set of assumptions with respect to:

- the timing of the entry of existing homeowners into the program,
- the volume of housing starts in the future,
- the term to maturity of the mortgage that is taken when homeowners enter the program, and
- the term to maturity of the mortgage that is taken when homeowners renew their mortgages and receive payments under the program,

different interest rate projections produced average annual program net revenues as high as \$200 million or average annual net expenditures of up to \$200 million over a 10 year period.

## Consultations

This proposal is innovative and is likely to have far-reaching implications. I want to ensure that these implications are well understood and that the various administrative and technical issues associated with this program are resolved. My colleague, the Minister responsible for Canada Mortgage and Housing Corporation, and I have therefore instructed our officials to discuss the key elements of the program with housing market participants as quickly as possible. In addition, all Canadians are invited to provide comments on the proposal.

Implementation of the proposals requires legislative action. Consequently, the enabling legislation would have to be passed before Canadians could enter the program. However, to ensure that homeowners can benefit from the program without undue delay, I am proposing that the legislation provide that the effective date on which homeowners taking out new mortgages or renewing mortgages would be eligible to enter the program would be March 1, 1984. In the period between February 15 and March 1, my officials will be working with major mortgage lenders to resolve the administrative implications of providing an entitlement to coverage as of March 1, 1984.

## **2. Strengthening Borrowers' Rights and Increasing the Flexibility of the Mortgage Market**

The recent period of high and volatile interest rates disturbed many of the traditional relationships that have existed in the mortgage market. This caused considerable uncertainty and, in some cases, hardship among homeowners who had to renew their mortgages. The recent decline in interest rates has led many borrowers who renewed mortgages at high interest rates for longer terms to seek assistance from the federal government in having their interest rates reduced.

Problems related to mortgage renewals are not new. There were many requests for government action during 1981 and 1982, when interest rates reached record high levels. At that time, there was considerable uncertainty in the minds of some borrowers as to what term they should select in renewing their mortgages. During this period, most borrowers renewed for terms of less than two years or chose to take variable rate mortgages. Available information suggests that individuals who renewed their mortgages for longer terms when interest rates were very high were in the minority. For many of those who did so, stability in payments was an important factor in their choice. While it was possible that interest rates might decline during the mortgage term, the individual was, in effect, buying a form of insurance guaranteeing that his payments would not increase over the life of the mortgage.

Prior to the mid-1970s, it was rather common for mortgages to have terms of five years and in some cases even longer. Over time, a number of factors have contributed to the disappearance of very long term (over five years) residential mortgages. The general upward trend in interest rates and inflation over the past 10 to 15 years has resulted in savers and lenders becoming more reluctant to commit funds for longer periods of time. As the experience of 1982 illustrates, during periods of volatile interest rates, savers tend to seek savings instruments with shorter maturities.

Most financial institutions are margin or spread lenders and they usually attempt to match the term to maturity of their assets and liabilities. As a result, the rates that financial institutions are prepared to pay to obtain savings deposits are related to the rates they earn on their assets (i.e. loans, mortgages, etc.). Financial institutions can experience difficulties if they have funded their long term fixed rate mortgages with short term demand-type deposits, and short term interest rates increase sharply. Some institutions did fund some part of their portfolios in this fashion in the late 1970s and their profitability suffered accordingly in 1980 and 1981. Therefore, lenders sought to reduce their risks by matching the terms to maturity of their assets and liabilities, and shortening the terms of their mortgages to match the terms of the deposits that were available to them.

Section 10 of the Interest Act provides borrowers with the right to prepay mortgages that have been in effect more than five years upon the payment of a penalty equal to three months' interest. The existence of this section has contributed to the disappearance of very long term mortgages because lenders view it as creating an unequal distribution of risks between borrowers and lenders. When mortgage rates rise, the lender's assets would be committed at lower fixed rates for long periods of time. Conversely, when interest rates decline, the borrower could discharge his mortgage upon the payment of the three months' interest penalty even though the lender would still be obligated to pay the higher interest rates on his long term deposits. Where interest rates fall substantially, three months' interest penalty would be insufficient to compensate the lender for his loss. Since maximum prepayments are not specified for mortgage terms under five years, lenders have an incentive to offer mortgages with terms not exceeding five years.

The government is proposing a number of initiatives that, in the future, can help to avoid the problems that some homeowners have experienced.

## **Disclosure**

The fact that some mortgage borrowers felt they were not properly informed or were unaware of the nature of the prepayment provisions of their mortgage contracts suggests the need for mandatory disclosure of such information. The government is proposing that comprehensive regulations to the Interest Act dealing with disclosure of borrowing costs be introduced to ensure that mortgage borrowers have complete disclosure of all terms and conditions regarding their mortgages, including those relating to the prepayment of their loans. The banks currently adhere to disclosure regulations issued under the Bank Act. Placing similar regulations in the Interest Act would broaden them to apply to all mortgage lenders and all residential mortgages. This initiative responds to the need of borrowers for full information, and will improve competition in mortgage markets by helping consumers to compare the terms and conditions of mortgages offered by various lenders.

## **Prepayment Rights and Penalties**

As recent events have shown, the determination of "fair" prepayment penalties can be a contentious issue. A borrower may wish to prepay a mortgage for a variety of reasons, including availability of lower interest rates, changes in personal financial circumstances, a desire to pay off the loan or a desire to sell the property. The lending institution, on the other hand, has requirements that may not fit very well with the borrower's wishes. If interest rates have fallen, the lender is likely to be funding the mortgage with a high interest rate deposit and would prefer to keep his funds in a high interest mortgage loan. The need is, therefore, for a prepayment principle that is fair to both parties.

The government believes that borrowers should have the right to prepay their mortgages. When they do so, however, lenders should be compensated for the losses



incurred. The government is proposing that the maximum prepayment penalty should be the present value of the difference, over the balance of the mortgage term, between the interest stream at the currently prevailing market interest rates and the interest stream at the rate provided for in the mortgage being repaid.

Mortgage contracts have a variety of prepayment penalty provisions. Some contracts are silent on the subject and, in these circumstances, penalties are at the lender's discretion. With the decline in interest rates, some borrowers have complained about the level of proposed prepayment penalties which, in some cases, have exceeded full compensation for the lenders' losses. Amending the Interest Act, so that the maximum amount that lenders can collect is the present value of the loss incurred as a result of prepayment, will prevent exorbitant penalties. The amendments will also give borrowers the right to prepay their mortgage at any time, at penalties no higher than the maximum prepayment penalty prescribed. These amendments would not preclude individual consumers negotiating, where possible, prepayment rights that are more favourable than the maximum set out by law.

The government is also proposing that no additional charges be permitted on prepayment other than the normal fees for discharging a mortgage. This approach will ensure that consumers will not face any unexpected charges on prepayment. Since some expenses are incurred in initiating a mortgage, it is possible that lenders will wish to charge mortgage initiation fees. The improved disclosure requirements will ensure that any such fees are set out in advance, thereby encouraging competition in the marketplace.

## **Repeal of Section 10**

As discussed above, the provision for a three months' interest prepayment penalty on longer term mortgages, contained in Section 10 of the Interest Act, is an important factor discouraging the introduction of mortgages with terms of more than five years. There have been periodic requests for government action to encourage the development of a long term mortgage market, and the government is proposing initiatives to this end. As one step, Section 10 will be repealed to eliminate this legislative barrier to the development of very long term mortgages and to make uniform the prepayment penalties for all residential mortgages. The repeal of Section 10 would not apply retroactively to existing mortgages, and therefore no existing mortgage borrowers will be adversely affected by this action.

The repeal of Section 10, combined with the proposed present value prepayment penalty rules, is necessary if the longer term mortgage market is to be revived. The new prepayment formula will help to ensure that mortgage funds are available to meet the demand, while the repeal of Section 10 will remove an important barrier to longer term mortgages.

## **Improving the Flexibility of the Mortgage Market**

The flexibility of the mortgage market can be improved by increasing the number of alternative mortgage instruments that are available to customers. Recent experience suggests that there is a demand from both borrowers and lenders for alternative arrangements. However, Section 6 of the Interest Act states that mortgage contracts with blended payments of interest and principal must stipulate the mortgage rate, or no interest shall be charged or recoverable. Some lenders have argued that this section of the Act limits the widespread use of variable rate mortgages (VRMs) and the introduction of index-linked mortgages (ILMs) in the Canadian marketplace.

### **Variable Rate Mortgages (VRMs)**

Since their introduction in the late 1970s, a number of VRM designs have appeared, but their essential characteristic is that the interest rate charged on a borrower's outstanding balance is not fixed at the outset but is allowed to float up or down, being tied to some agreed "reference rate".

Despite the existence of Section 6, several lenders are making VRMs available to their customers. While this can be accomplished in a number of ways, the procedures are unnecessarily complicated and it seems clear that some lenders remain uncomfortable regarding present arrangements. The government is proposing that Section 6 of the Interest Act be amended to clarify the status of VRMs.

Special provision for VRM prepayments will be required. On conventional mortgages, the government is proposing that the maximum prepayment penalty be limited to the present value of the losses incurred by the lender. One of the fundamental terms of a VRM is that the interest rate is permitted to vary over the life of the contract and is typically set equal to the current market rate. Therefore, no prepayment penalties for VRMs would be permitted, since the lenders will be able to relend the funds at current market rates and will not incur losses.

### **Index-Linked Mortgages (ILMs)**

ILMs are another mortgage design that could add to the flexibility of the mortgage market. The main feature of an ILM is that the outstanding loan balance, rather than the interest rate, is adjusted to reflect changes in the rate of inflation. While ILMs can be useful in certain circumstances, they are not appropriate for all borrowers.

Index-linked mortgages are not now available in the Canadian marketplace, in part because the Interest Act makes no distinction between the "real" and the inflation-related portions of interest rates. The government is proposing to define the concept of real interest in the Interest Act, thereby providing a sound legislative basis for index-linked financial instruments and adequate disclosure of the terms and conditions associated with them.

The prepayment rights and penalties associated with ILMs would conform with those associated with conventional mortgages, although the actual penalties are likely to

be smaller in dollar terms since they would apply only to fluctuations in the real rate of interest.

## **Consultations**

My colleague, the Minister of Consumer and Corporate Affairs, and I will be asking our officials to meet with officials from provincial governments in the next few weeks to encourage a degree of uniformity in disclosure requirements between federal and provincial legislation. Consultations will also be held with the mortgage lending institutions to discuss the implementation of the proposed disclosure code and prepayment penalty formula, and to ask mortgage lenders to extend these prepayment principles to existing mortgage holders on a voluntary basis. While we are committed to the principles underlying these legislative changes, we are prepared to consider suggestions about the most effective way to implement these principles.





### **3. Promoting Longer Term Mortgages: Mortgage-Backed Securities**

Both existing homeowners and those wishing to purchase homes have expressed concern about the uncertainty they face in planning for the future when mortgages must be renewed periodically at uncertain interest rates. In this regard, the housing industry has stated that it considers the development of 10 year mortgages to be an important element in assuring the stability and growth of the residential construction industry.

This paper proposes a method whereby fixed-rate longer term mortgages could be made available at a reasonable cost, through the introduction of mortgage-backed securities. A mortgage-backed securities plan involves no government subsidy and would rely on the private sector to a large extent to develop and implement the plan. The government is prepared to create the conditions necessary for the private sector to pursue the development of a mortgage-backed securities market in Canada.

#### **What are Mortgage-Backed Securities?**

Private mortgage lenders or other institutions would originate or acquire NHA-insured mortgage loans and arrange to have securities, backed by the mortgages, sold to investors. These instruments are known as mortgage-backed securities. The securities sold to investors would have relatively long terms to maturity, say 10 years, with the money raised being used to fund pools of mortgages with similar terms. Each security would represent a share in the mortgage pool, and the monthly payments made by mortgage borrowers would be collected by the issuer of the securities and be passed through to the holder of the mortgage-backed security in proportion to each investor's share of the pool. Monthly payments received by investors would include interest, principal amortization and mortgage prepayments, with monthly income being net of any servicing fees kept by the securities issuer.

The advantages to the investor of purchasing mortgage-backed securities are that the securities could be sold in the secondary market, as bonds are, and would generate monthly income as opposed to semi-annual income, as conventional bonds do. In addition, investors would be in a position to earn the higher yields associated with mortgages relative to bonds with similar risk characteristics, without becoming involved in dealing with individual mortgages.

Mortgage-backed securities have been available in the United States since 1970, and the market for these instruments is very well developed. In recent years, mortgage-backed securities have been the major method by which mortgages have been financed in the United States.

## **Specific Design Features of Mortgage-Backed Securities in Canada**

### **Prepayment Privileges**

A key element in encouraging investors to commit their funds for long periods at reasonable rates is the certainty that the investor will receive both the contracted rate of return and the full repayment of principal. Repayment of principal can be ensured through the provision of NHA insurance. To ensure that the investor receives the contracted rate of return, prepayment privileges must be addressed. If mortgages in the pool are prepaid when market interest rates fall, the principal is returned to the investor sooner than anticipated and the actual yield on the security will be lower than the yield quoted at the time of purchase.

When interest rates drop substantially, homeowners would tend to prepay their mortgages and the mortgage-backed security holder would be required to accept the principal and reinvest at lower rates. Alternatively, if rates rise, the homeowner would retain the mortgage and the investor would not be able to benefit from higher rates. Thus, the investor would face substantial risk whichever direction rates move.

To solve this problem, mortgages eligible for funding under a mortgage-backed securities plan would require prepayment penalties to be based on the present value of the difference between the interest stream at the new rates and the interest stream at the rates under the mortgage being repaid.

The prepayment regime that the government proposes to introduce through amendments to the Interest Act will effectively resolve this issue. The government is also prepared to change the prepayment privileges on NHA insured loans to ensure that they are consistent with the development of an effective long term mortgage instrument.

## **Some Issues Concerning the Introduction of Mortgage-Backed Securities**

### **Timely Payment Guarantees**

Mortgage-backed securities in the U.S. carry a timely payment guarantee, which gives the investor certainty that regular monthly payments will be made. The government is prepared to discuss the implications of providing a guarantee for the timely payment of principal and interest on mortgage-backed securities. Under such a guarantee, the issuers would have the initial responsibility for making up, out of their own funds, any shortfall arising from delinquent mortgages and maintaining payments to the investor until the mortgage is in default and the funds are recouped from the mortgage insurance fund. If the issuer cannot meet the required payments, the government would meet that obligation. In that event, the issuer would lose its "issuer status" and the government would assume the pool of mortgage assets until it could be sold to another securities issuer.



## **Homeowner Demand**

Would homeowners be willing to commit themselves to a 10 year mortgage? Among other factors, homeowner demand for 10 year mortgages would depend on the actual and anticipated level of interest rates. For example, if interest rates were perceived to be high, homeowners might prefer to choose a considerably shorter mortgage term so that they would be in a position to benefit if rates fell.

## **Investor Demand**

There is a possibility that unfamiliarity with the instrument and its relative illiquidity, at least in the early stages, would discourage investment in mortgage-backed securities. Improved information could allay the first concern while the second would become less important as the market matured. In the initial stages of the program, key investors would be pension funds and insurance companies. Smaller investors could also be attracted to the mortgage-backed securities market if the securities were sold in small denominations.

## **Consultations**

It is clear that a broad range of public consultations are necessary before proceeding with this proposal. Many of the details will have to be carefully considered with representatives of financial institutions and potential investors. These consultations will begin as quickly as possible. Particular issues of interest will include:

- implications of the timely payment guarantee;
- the design features that might be built into the securities and the mortgages backing the securities to enhance their safety and acceptability for borrowers and lenders;
- the types of institutions which should be eligible to pool loans and issue mortgage-backed securities;
- administrative difficulties that could affect implementation of the plan;
- the effects of the proposal on existing financial markets; and,
- the economic and financial effects of the proposals on mortgage rates, activity in the housing market, and on competing 10 year financial instruments.











## **Demande des propriétaires**

Les propriétaires voudraient-ils s'engager dans une hypothèque à 10 ans? Leur demande dépendrait entre autres choses des taux d'intérêt courants et projetés. Par exemple, s'ils estimaient que les taux d'intérêt sont élevés, les propriétaires préféreraient peut-être des hypothèques à court terme pour être en mesure de bénéficier d'une éventuelle baisse des taux.

## **Demande des investisseurs**

Il est possible que la nouveauté de ce type de titres et son manque relatif de liquidité, au moins au début, freinent les achats de titres hypothécaires. Une meilleure information pourrait atténuer le premier problème, tandis que le deuxième perdrait de son importance à mesure que le marché se développerait. Les principaux investisseurs seraient au début des caisses de retraite et des compagnies d'assurance. Des investisseurs moins gros pourraient aussi être intéressés par ces titres s'ils étaient offerts en montants relativement abordables.

## **Consultations**

Il est évident qu'une large consultation du public est nécessaire avant la mise en œuvre de cette proposition. Bien des détails devront être réglés avec les représentants des institutions financières et des investisseurs. Ces consultations commenceront dès que possible. Voici des points à étudier plus particulièrement:

- les incidences d'une garantie de paiement ponctuel;
- les caractéristiques susceptibles d'être incorporées aux titres et aux hypothèques qui les garantissent pour accroître leur sécurité et leur acceptabilité pour les emprunteurs et les prêteurs;
- les émetteurs admissibles;
- les problèmes administratifs susceptibles de nuire à la mise en œuvre du programme;
- les effets de la proposition sur les marchés financiers;
- les effets économiques et financiers de cette proposition sur les taux hypothécaires, l'activité du marché immobilier et les formes concurrentes de placement à 10 ans.



## Droits de remboursement anticipé

Pour qu'un investisseur soit disposé à engager ses fonds pendant une période prolongée à un taux raisonnable, il faut qu'il ait la certitude à la fois de recevoir le taux de rendement prévu et de récupérer son capital. Le remboursement du principal peut être garanti par l'assurance prévue dans la Loi nationale sur l'habitation (L.N.H.). Pour garantir à l'investisseur le rendement prévu, il faut prévoir des dispositions en cas de remboursements anticipés. Si les hypothèques servent de garantie aux titres sont remboursées par anticipation à un moment où les taux d'intérêt baissent sur le marché, le principal est restitué à l'investisseur plus tôt que prévu et le rendement est inférieur à celui qui était prévu à l'achat du titre.

Lorsque les taux d'intérêt baissent sensiblement, les propriétaires auraient tendance à rembourser leur prêt avant terme, de sorte que le détenteur du titre hypothécaire serait tenu d'accepter le principal et le réinvestir à des taux plus faibles. Inversement, si les taux montent, le propriétaire garderait son hypothèque et l'investisseur ne pourrait bénéficier des taux plus élevés du marché. Le risque serait donc appréciable pour l'investisseur, quel que soit le sens de l'évolution des taux. Pour régler ce problème, les hypothèques pouvant servir de garantie à ces titres comporteraient une pénalité de remboursement anticipé égale à la valeur actuelle de la différence entre le flux d'intérêt calculé aux nouveaux taux et celui calculé au taux du contrat hypothécaire.

En fait, les règles proposées par le gouvernement en matière de remboursement anticipé régleront cette question. Le gouvernement est également disposé à modifier les droits de remboursement anticipé qui accompagnent les prêts assurés L.N.H. de façon qu'ils soient compatibles avec le développement de mécanismes hypothécaires à long terme efficaces.

## Quelques questions relatives aux titres hypothécaires

### Garantie de paiement ponctuel

Les titres hypothécaires comportent aux États-Unis une garantie de paiement ponctuel qui assure l'investisseur de recevoir régulièrement ses paiements mensuels. Le gouvernement est disposé à étudier les conséquences qu'aurait une garantie de paiement ponctuel du principal et de l'intérêt sur les titres hypothécaires. Il incomberait à l'émetteur du titre de combler par ses propres fonds toute insuffisance due à un manquement de l'emprunteur hypothécaire, ainsi que d'assurer les paiements à l'investisseur jusqu'à ce que le débiteur soit en défaut de paiement et que l'argent soit récupéré auprès de la caisse d'assurance hypothécaire. Si l'émetteur ne pouvait faire les paiements requis, le gouvernement y suppléerait. L'émetteur perdrait alors son statut aux fins du programme et le gouvernement prendrait en charge ses créances hypothécaires jusqu'à ce qu'elles puissent être revendues à un autre émetteur de titres.

### 3. Pour des hypothèques à plus long terme: des titres hypothécaires

Les propriétaires existants tout comme ceux qui veulent s'acheter un logement exportent leur inquiétude devant les incertitudes auxquelles ils sont confrontés dans leur planification, du fait que les hypothèques doivent être renouvelées périodiquement à des taux d'intérêt imprévisibles. À cet égard, l'industrie du logement a déclaré qu'elle considérerait la mise en place d'hypothèques à 10 ans comme un élément important pour assurer la stabilité et la croissance de la construction résidentielle.

Ce document propose une formule qui permettrait d'offrir des hypothèques à long terme et à taux fixe moyennant un coût raisonnable, grâce à l'instauration de titres hypothécaires. Un programme de ce genre fonctionnerait sans subventions de l'État; son développement et sa mise en œuvre seraient laissés dans une large mesure au secteur privé. Le gouvernement est disposé à instaurer les conditions nécessaires pour que le secteur privé entreprenne de développer le marché des titres hypothécaires au Canada.

#### Qu'est-ce qu'un titre hypothécaire?

Les prêteurs hypothécaires privés ou d'autres institutions accorderaient des prêts hypothécaires LNH ou achèteraient des créances hypothécaires de ce genre et vendraient aux investisseurs des titres auxquels ces hypothèques serviraient de garantie. C'est ce qu'on appelle des «hypothécaires». Les titres vendus aux investisseurs auraient une échéance relativement longue, par exemple 10 ans; le produit de leur vente servirait à financer des blocs d'hypothèques regroupées par échéance. Chaque titre représenterait une part du bloc de créances hypothécaires; les mensualités versées par les emprunteurs seraient perçues par l'institution émettrice et transmises aux détenteurs de titres proportionnellement à leur part du bloc d'hypothèques. Le paiement mensuel reçu par l'investisseur comprendrait l'intérêt, l'amortissement du capital et tout remboursement anticipé éventuel, après déduction des frais de service que pourrait prélever l'émetteur.

L'avantage que présentent des titres hypothécaires pour l'investisseur est qu'il peut vent être revenus, comme des obligations, et qu'il fournit un revenu mensuel — plutôt que semestriel comme avec des obligations ordinaires. De plus, l'investisseur bénéficierait du rendement plus élevé que procurent les créances hypothécaires par rapport à des obligations ayant les mêmes caractéristiques de risque, sans avoir à s'occuper de chaque hypothèque particulière.

Les titres hypothécaires existent depuis 1970 aux États-Unis, où leur marché est très développé. Au cours des dernières années, ils y ont été le principal moyen de financement des hypothèques.



Les droits et pénalités de remboursement anticipé seraient les mêmes pour les HPI que pour les hypothèques ordinaires, mais les pénalités effectives seraient probablement plus faibles car elles correspondraient aux fluctuations du taux d'intérêt réel.

## Consultations

Ma collègue, le ministre de la Consommation et des Corporations, et moi-même demanderons à nos fonctionnaires de rencontrer les représentants des provinces au cours des prochaines semaines de manière à favoriser l'uniformité des normes de divulgation prévues respectivement dans la législation fédérale et provinciale. Les institutions préteuses seront également consultées au sujet de la mise en œuvre des positions de divulgation et de pénalité pour remboursement anticipé; on demandera aussi aux prêteurs hypothécaires de faire volontairement bénéficier leurs débiteurs existants de ces règles de remboursement anticipé. Nous tenons aux principes sur lesquels reposent ces changements législatifs, mais sommes ouverts aux suggestions sur la manière la plus efficace de les appliquer.



## Souplesse du marché hypothécaire

On peut améliorer la souplesse du marché hypothécaire en accroissant la gamme des formules offertes à l'emprunteur. L'expérience récente porte à croire que, tant du côté des emprunteurs que de celui des prêteurs, il existe une demande pour des mécanismes de rechange. Cependant, l'article 6 de la Loi sur l'intérêt stipule que les contrats hypothécaires à paiements mixtes intérêt-principal doivent stipuler le taux d'intérêt, faute de quoi aucun intérêt ne peut être facturé ni recouvrable. Certains prêteurs ont fait valoir que cet article limitait le développement des hypothèques à taux variable et l'instauration d'hypothèques à principal indexé au Canada.

important aux hypothèques à long terme.

On peut améliorer la souplesse du marché hypothécaire en accroissant la gamme des formules offertes à l'emprunteur. L'expérience récente porte à croire que, tant du côté des emprunteurs que de celui des prêteurs, il existe une demande pour des mécanismes de rechange. Cependant, l'article 6 de la Loi sur l'intérêt stipule que les contrats hypothécaires à paiements mixtes intérêt-principal doivent stipuler le taux d'intérêt, faute de quoi aucun intérêt ne peut être facturé ni recouvrable. Certains prêteurs ont fait valoir que cet article limitait le développement des hypothèques à taux variable et l'instauration d'hypothèques à principal indexé au Canada.

## Hypothèques à taux variable (HTV)

Depuis leur apparition à la fin des années 70, les HTV ont pris diverses formes, mais leur caractéristique essentielle est que le taux d'intérêt sur le principal restant dû n'est pas fixé au départ: il peut varier en hausse ou en baisse en fonction d'un «taux de référence» convenu.

Malgré l'existence de l'article 6, plusieurs prêteurs offrent des HTV. Il y a diverses façons de procéder, mais les modalités sont inutilement compliquées et il paraît clair que certains prêteurs restent mal à l'aise dans le cadre légal actuel. Le gouvernement propose de modifier l'article 6 de la Loi sur l'intérêt afin de clarifier le régime des HTV.

Des dispositions spéciales en cas de remboursement anticipé seraient nécessaires pour les HTV. Pour les hypothèques ordinaires, le gouvernement propose que la pénalité maximale pour remboursement anticipé ne puisse dépasser la valeur actuelle de la perte subie par le prêteur. Étant donné que la caractéristique essentielle des HTV est un taux d'intérêt qui peut varier pendant la durée du contrat, généralement en fonction des taux courants du marché, aucune pénalité pour remboursement anticipé ne serait permise dans leur cas. Le prêteur, ayant la possibilité de reprêter les fonds au taux courant du marché, ne subirait en effet aucune perte.

## Hypothèques à principal indexé (HPI)

Les HPI constituent une autre forme d'hypothèque susceptible d'accroître la souplesse du marché. Dans une HPI, c'est le principal restant dû plutôt que le taux d'intérêt qui est rajusté en fonction de l'inflation. Bien que les HPI puissent être utilisés dans certains cas, elles ne conviennent pas à tous les emprunteurs.

On ne trouve pas de HPI à l'heure actuelle au Canada, en partie parce que la Loi sur l'intérêt ne fait aucune distinction entre la partie «réelle» des taux d'intérêt et la partie qui correspond à l'inflation. Le gouvernement se propose de définir dans la loi l'intérêt réel, pour fournir un fondement législatif aux instruments financiers indexés et assurer une bonne divulgation des conditions qui les accompagnent.

chuté, le prêteur risque d'avoir à financer l'hypothèque par des dépôts obtenus quand les taux étaient élevés, de sorte qu'il préfère garder ses fonds dans un prêt hypothécaire rapportant un intérêt élevé. Il faut donc adopter, en matière de remboursement anticipé, un principe qui soit juste pour les deux parties.

Le gouvernement estime que les emprunteurs devraient avoir le droit de rembourser leur hypothèque par anticipation. Cependant, les prêteurs devraient alors être dédommages de la perte subie. Le gouvernement propose que la pénalité maximale pour remboursement anticipé soit la valeur actuelle de la différence entre le flux d'intérêt produit par les taux courants du marché et celui produit par le taux spécifié dans le contrat, sur la période à courir jusqu'à l'échéance du prêt.

Les contrats hypothécaires prévoient diverses dispositions de pénalité en cas de remboursement anticipé. Certains sont muets à ce sujet, ce qui laisse la pénalité à la discrétion du prêteur. Devant la baisse des taux d'intérêt, certains emprunteurs se sont plaints des pénalités proposées qui dépassaient parfois le dédommagement intégral de prêteur. Une modification de la Loi sur l'intérêt, prévoyant que le maximum exigible par le prêteur est la valeur actuelle de la perte entraînée par le remboursement anticipé, évitera des pénalités exorbitantes. Les modifications donneront aussi à l'emprunteur le droit de rembourser son hypothèque n'importe quand avant l'échéance, moyennant une pénalité ne dépassant pas le maximum prescrit. Ces changements n'empêcheraient pas le consommateur de négocier, quand la chose est possible, des droits plus avantageux de remboursement anticipé.

Le gouvernement propose aussi d'interdire, en cas de remboursement anticipé, la facturation de frais autres que les dépenses normalement nécessaires pour purger une hypothèque. Aussi, le consommateur n'aura pas à payer de frais imprévus en cas de remboursement anticipé. Etant donné que la rédaction d'un acte hypothécaire entraîne certaines dépenses, il est possible que des prêteurs veuillent facturer des frais à ce titre. L'amélioration des exigences de divulgation permettra de connaître ces frais à l'avance, ce qui favorisera la concurrence sur le marché.

## Abrogation de l'article 10

Comme il a été indiqué, la disposition de l'article 10 de la Loi sur l'intérêt limitant la pénalité pour remboursement anticipé à trois mois d'intérêt sur les hypothèques à plus de cinq ans est un obstacle important à l'existence d'hypothèques à long terme. Etant donné qu'on demande périodiquement au gouvernement de favoriser le développement d'un marché hypothécaire à long terme, nous proposons des initiatives à cette fin. Première chose, l'article 10 sera abrogé de manière à faire disparaître cet obstacle législatif à l'offre d'hypothèques à très long terme et à rendre uniformes les pénalités de remboursement anticipé pour toutes les hypothèques résidentielles. L'abrogation de l'article 10 n'aurait aucun effet rétroactif, de sorte que les emprunteurs hypothécaires existants ne seraient pas touchés.

L'élimination de l'article 10, jointe à la proposition d'une pénalité pour remboursement anticipé calculée selon la valeur actuelle de la perte, est nécessaire si l'on veut

passif et en raccourcissant l'échéance de leurs prêts hypothécaires pour qu'elle corresponde à celle des dépôts qui leur étaient confiés.

L'article 10 de la Loi sur l'intérêt donne aux emprunteurs le droit de rembourser une hypothèque par anticipation quand le prêt est en vigueur depuis plus de cinq ans, moyennant une pénalité de trois mois d'intérêt. Cet article a contribué à la disparition des hypothèques à très long terme, les prêteurs considérant qu'il entraînait une répartition inégale du risque entre prêteurs et emprunteurs. En effet, quand les taux hypothécaires montent, l'actif du prêteur est bloqué à un taux fixe plus faible pendant une longue période. Inversement, quand les taux baissent, l'emprunteur peut se débarrasser de son hypothèque en payant trois mois d'intérêt en guise de pénalité, tandis que le prêteur doit continuer de verser des taux d'intérêt plus élevés à ses déposants à long terme. Quand les taux d'intérêt diminuent sensiblement, une pénalité égale à trois mois d'intérêt est insuffisante pour dédommager le prêteur de sa perte. Etant donné que la pénalité maximale pour rembourser anticipé n'est pas spécifiée dans la loi pour les hypothèques à moins de cinq ans, les prêteurs sont incités à ne pas offrir d'hypothèques pour une période plus longue.

Le gouvernement propose un certain nombre d'initiatives qui pourront contribuer à l'avenir à éviter les problèmes rencontrés par certains propriétaires.

## Divuligation

Le fait que certains emprunteurs se soient dits mal informés ou pas au courant des clauses de leur contrat hypothécaire régissant les remboursements anticipés montre qu'il est nécessaire de rendre obligatoire la divulgation de ces renseignements. Le gouvernement propose qu'un règlement exhaustif rattaché à la Loi sur l'intérêt et prévoyant la divulgation des coûts d'emprunt soit instauré pour que les emprunteurs hypothécaires soient bien informés de toutes les conditions relatives à leur hypothèque, notamment en matière de rembourser anticipé. Les banques observent actuellement les règles de divulgation édictées en application de la Loi sur les banques. L'incorporation de règles du même genre à la Loi sur l'intérêt élargirait leur champ d'application à tous les prêteurs hypothécaires et à toutes les hypothèques résidentielles. Cette initiative, qui répond au besoin d'information des emprunteurs, améliorerait la concurrence sur le marché hypothécaire en facilitant la comparaison des conditions offertes par les divers prêteurs.

## Droits et pénalités de rembourser anticipé

Comme l'a montré l'évolution récente, la détermination d'une «juste» pénalité pour rembourser anticipé peut être un sujet de discorde. Un emprunteur pourrait vouloir rembourser une hypothèque avant le terme pour toutes sortes de raisons, par exemple parce que des taux d'intérêt plus faibles deviennent disponibles, que sa situation financière a changé, qu'il désire rembourser ce prêt ou qu'il veut vendre sa propriété. L'institution prêteuse, de son côté, a des exigences qui risquent de ne pas être entièrement compatibles avec les desirs de l'emprunteur. Si les taux d'intérêt ont



## 2. Renforcement des droits des emprunteurs et de la souplesse du marché hypothécaire

La période récente de taux d'intérêt élevés et instables a perturbé à maints égards les relations traditionnelles sur le marché hypothécaire. Il en est résulté des incertitudes considérables et parfois des situations difficiles pour les propriétaires qui devaient renouveler leur hypothèque. La baisse récente des taux a conduit nombre d'emprunteurs qui avaient renouvelé leur hypothèque à des taux d'intérêt élevés pour une période relativement longue à demander au gouvernement fédéral de les aider à obtenir une réduction de leur taux.

Les problèmes de renouvellement des hypothèques n'ont rien de nouveau. Beaucoup de demandes ont été adressées au gouvernement en 1981 et en 1982, alors que les taux d'intérêt étaient à des niveaux records. Certains emprunteurs hésitaient alors beaucoup à choisir le terme pour lequel ils devaient renouveler leur hypothèque. Pendant cette période, la plupart des propriétaires ont signé pour des termes inférieurs à deux ans ou pour un taux variable. D'après les renseignements dont on dispose, il semble que les personnes qui ont renouvelé leur hypothèque pour une échéance relativement longue à un moment où les taux d'intérêt étaient extrêmement élevés consistent une minorité. Pour nombre d'entre elles, la stabilité des paiements futurs était un facteur important de leur choix: les taux pouvaient évidemment baisser pendant la durée du prêt, mais on s'achetait une sorte d'assurance garantissant que les paiements n'augmenteraient pas pendant cette période.

Avant le milieu des années 70, on trouvait assez fréquemment des hypothèques à cinq ans et même parfois plus longues. Avec le temps, un certain nombre de facteurs ont entraîné la disparition des hypothèques résidentielles à très long terme (plus de cinq ans). La tendance générale à la hausse des taux d'intérêt et l'inflation des 10 à 15 dernières années ont rendu les épargnants et les prêteurs plus réticents à immobiliser leurs fonds pendant une longue période. Comme le montre l'expérience de 1982, en période de taux d'intérêt instables, les épargnants préfèrent des placements à terme relativement court.

La plupart des institutions financières sont des prêteurs sur marge ou sur écart. Elles s'efforcent donc habituellement de faire concorder l'échéance de leurs éléments d'actif et de passif. Aussi les taux offerts par ces institutions pour attirer l'épargne sont-ils liés au rendement qu'elles obtiennent sur leurs avoirs (hypothèques, autres prêts, etc.). Les institutions financières peuvent éprouver des difficultés si elles ont financé des hypothèques à taux fixe et à long terme au moyen de dépôts à court terme lorsque les taux d'intérêt à court terme marquent une forte hausse. En fait, c'est ainsi que certaines institutions finançaient une partie de leurs avoirs à la fin des années 70 — et leur rentabilité s'en est ressentie en 1980 et 1981. Les prêteurs ont donc cherché à réduire les risques en faisant concorder l'échéance des éléments d'actif et de





La mise en œuvre des propositions nécessite des mesures législatives. Par conséquent, la législation pertinente devrait être adoptée avant que les Canadiens puissent accéder au programme. Cependant, pour que les propriétaires fonciers puissent bénéficier du programme dans les meilleurs délais, je propose que la législation stipule que la date à laquelle les propriétaires qui contractent ou renouvellent une hypothèque seraient admissibles à adhérer au programme soit le 1<sup>er</sup> mars 1984. Entre le 15 février et le 1<sup>er</sup> mars, mes fonctionnaires travailleront avec les grandes institutions de prêt hypothécaire pour régler les questions administratives posées par le choix de cette date.

mensualités n'augmenteraient pas de plus de \$200 environ si les taux hypothécaires montaient de 10 points. En considérant les augmentations maximales illustrées au tableau 1 pour les divers scénarios, il faut aussi tenir compte du fait que, dans la plupart des cas, le revenu du propriétaire aurait lui aussi augmenté pendant la durée de son hypothèque initiale.

## Coût du PPTH

Le coût du PPTH est difficile à prévoir, puisqu'il dépendra de l'attrait exercé par ce programme sur les Canadiens et des taux hypothécaires qui seront observés dans plusieurs années. L'un des principaux critères utilisés pour la conception du programme est cependant de veiller à ce qu'il reste dans des limites financières raisonnables. Cela signifie en bref que:

- le PPTH n'est pas conçu comme un programme de subventions;
- dans le cadre d'hypothèses raisonnables, le coût net du programme devrait être voisin du zéro; et
- en mettant les choses au pire, le programme entraînerait inévitablement des coûts qui pourraient être appréciables, sans toutefois être illimités.

Un certain nombre de scénarios de coût ont été envisagés. Si l'on retient un ensemble raisonnable d'hypothèses sur:

- le moment auquel les propriétaires existants choisiraient d'adhérer au programme;
- le volume futur des mises en chantier d'habitations;
- le terme de l'hypothèque choisi au moment où le propriétaire adhérerait au programme; et
- le terme de l'hypothèque choisi quand le propriétaire renouvelerait son prêt et recevrait des paiements du programme.

Différentes projections de taux d'intérêt ont produit un manque à gagner annuel moyen net pouvant atteindre \$200 millions ou des dépenses annuelles moyennes nettes pouvant aller jusqu'à \$200 millions sur une période de 10 ans.

## Consultations

Il s'agit d'une proposition novatrice, qui risque d'avoir beaucoup de répercussions. Je tiens à m'assurer que toutes les incidences seront bien comprises et que les diverses questions administratives et techniques liées à ce programme seront réglées. Mon collègue, le ministre responsable de la Société canadienne d'hypothèques et de logement, et moi-même avons donc chargé nos fonctionnaires de discuter dès que possible des éléments essentiels du programme avec les participants au marché de l'habitation. De plus, tous les Canadiens sont invités à faire connaître leur opinion sur la proposition.

Le tableau 1 illustre les avantages financiers que pourrait retirer un propriétaire en participant au programme. Comme on le voit, la protection assurée par le PPTH pourrait être considérable en cas de forte hausse des taux hypothécaires.

Pour une hypothèque de \$70,000, le droit de protection serait de \$1,050. Il pourrait être ajouté au montant de l'hypothèque lorsque le propriétaire adhérerait au programme; ce droit, amorti sur 25 ans aux taux d'intérêt courants, n'ajouterait même pas \$11 aux mensualités du propriétaire. Par conséquent, pour moins de \$11 par mois, un propriétaire ayant une hypothèque de \$70,000 pourrait s'assurer que ses

Tableau 1

### Protection financière assurée au propriétaire par le Programme de protection des taux hypothécaires<sup>(1)</sup>

Nombre d'années de protection			
1	3	5	

#### Hypothèque initiale<sup>(1)</sup>

Taux d'intérêt (en pourcentage)  
Mensualité (principal et intérêt)

#### Hausse des taux de 3 points

Mensualité au renouvellement  
Hausse de la mensualité  
Paielement mensuel du PPTH<sup>(2)</sup>  
Hausse pour le propriétaire  
Avantage versé au propriétaire sur la période  
de protection

\$784	\$860	\$898	
\$146	\$150	\$151	
\$37	\$38	\$38	
\$109	\$112	\$113	
\$444	\$1,368	\$2,280	

#### Hausse des taux de 5 points

Mensualité au renouvellement  
Hausse de la mensualité  
Paielement mensuel du PPTH<sup>(2)</sup>  
Hausse pour le propriétaire  
Avantage versé au propriétaire sur la période  
de protection

\$885	\$962	\$1,001	
\$247	\$252	\$254	
\$113	\$115	\$116	
\$134	\$137	\$138	
\$1,356	\$4,140	\$6,960	

#### Hausse des taux de 10 points

Mensualité au renouvellement  
Hausse de la mensualité  
Paielement mensuel du PPTH<sup>(2)</sup>  
Hausse pour le propriétaire  
Avantage versé au propriétaire sur la période  
de protection

\$1,144	\$1,222	\$1,261	
\$506	\$512	\$514	
\$307	\$310	\$311	
\$199	\$202	\$203	
\$3,684	\$11,160	\$18,660	

<sup>(1)</sup> On suppose une hypothèque initiale de \$70,000 amortie sur 25 ans. Les taux d'intérêt choisis sont ceux en vigueur à la fin de 1983.

<sup>(2)</sup> On suppose que les paiements mensuels du programme au propriétaire sont égaux pendant toute la période de protection.



renouvelle son hypothèque pour un an ou pour cinq ans. Les paiements du Programme chaque année seraient déterminés par la différence entre le taux de référence au renouvellement et le taux de référence pour l'hypothèque initiale.

Transférabilité de la protection

Les Canadiens sont des gens mobiles. Le recensement de 1981 révèle que plus de 40 pour cent des propriétaires avaient déménagé au cours de la décennie écoulée. Cette forte mobilité est due à bien des raisons, comme le désir d'améliorer ses perspectives d'emploi et de revenu. Il ne faudrait pas que le PPTH nuise en quoi ce soit à cette caractéristique de la vie canadienne. De plus, les propriétaires ayant souscrit une protection hypothécaire devraient pouvoir en bénéficier même s'ils choisissent de changer de maison. Il est donc proposé que la protection du taux hypothécaire soit transférable.

Au moment de la vente, si l'acheteur de la maison reprenait une hypothèque «protégée», la protection du taux hypothécaire lui serait transférée en même temps que le titre de propriété. Cette transférabilité serait analogue à celle qui s'applique à toutes les autres conditions d'une hypothèque reprise par l'acheteur. Aucun changement fondamental des mécanismes hypothécaires existants ne serait nécessaire. Toute somme due par le PPTH serait versée au nouveau propriétaire. Dans la mesure où la transférabilité serait perçue comme ayant une valeur potentielle, elle permettrait au vendeur d'obtenir par négociation avec l'acheteur, une partie de cet avantage.

Résumé du programme proposé

Le PPTH aurait les caractéristiques suivantes:

1. Ouvert sur première hypothèque aux acheteurs de logements neufs ou existants et aux propriétaires actuels dont l'hypothèque serait renouvelée après l'entrée en vigueur du programme.
2. Droit de protection égal à 1 ½ pour cent de l'hypothèque à protéger, à concurrence de \$70,000.
3. Protection contre les trois quarts de la hausse des mensualités au-delà d'un seuil de 2 points.
4. Protection maximale de 10 points au-dessus du seuil.
5. Période de protection égale au terme de l'hypothèque.
6. Terme souple lors du renouvellement de l'hypothèque.
7. Possibilité de prolonger la protection, au choix du propriétaire.
8. Protection transférable avec l'hypothèque.

- Les propriétaires existants pourraient participer au programme lors de leur prochain renouvellement d'hypothèque.

## Propriétés admissibles

- Seule la résidence principale d'un propriétaire serait admissible. Cela s'appliquerait aux maisons unifamiliales et semi-détachées, aux logements en copropriété et aux maisons mobiles. Dans le cas des duplex et autres bâtiments détenus conjointement, l'hypothèque admissible serait allouée au prorata au logement occupé par le propriétaire.
- Les immeubles locatifs et ceux appartenant à des corporations ne seraient pas admissibles.

## Hypothèques admissibles

- Toutes les premières hypothèques, sauf les hypothèques dites « de vendeur », seraient admissibles.
- Le maximum assurable, pour ce qui est du principal, serait de \$70,000. C'est nettement plus que le montant moyen des nouvelles hypothèques contractées en 1982.

## Droit

- Un droit fixe de protection égal à 1 ½ pour cent de la valeur nominale de l'hypothèque à assurer, avec maximum de \$1,050, est proposé. Ce niveau a été fixé de manière à équilibrer approximativement les rentées de droits et les paiements du PPTH en période de fluctuations modérées des taux d'intérêt.
- Le droit serait exigible au moment où le contrat d'assurance serait conclu; il pourrait être inclus dans le montant du prêt hypothécaire et amorti sur la durée de l'hypothèque.

## Terme et période de protection

- Les emprunteurs seraient libres de choisir le terme de leur hypothèque au moment du renouvellement. Si, à ce moment-là, ils avaient le sentiment que les taux d'intérêt sont élevés, ils pourraient prendre une hypothèque relativement courte, ce qui serait à leur avantage en cas de baisse des taux d'intérêt pendant la période de protection. S'ils estimaient par contre que les taux d'intérêt sont bas, ils pourraient s'assurer d'un taux bas pendant toute la période de protection.

- La période de protection ne dépendrait pas du terme de l'hypothèque choisie au moment du renouvellement. Par exemple, une personne qui aurait une hypothèque de cinq ans et souscrittrait une protection pour cinq ans à un taux de référence donné serait protégée à ce taux pendant cinq ans, peu importe qu'elle

## Admissibilité

### Emprunteurs admissibles

- Les emprunteurs qui contractent une nouvelle hypothèque à un an ou plus pourraient participer au PPTH.

Voici des précisions sur le programme proposé.

mentations de taux hypothécaires qu'à partir du moment où elles dépassent 2 points par rapport au taux de référence. Le propriétaire participant serait protégé contre les trois quarts de toute hausse de coût due à une augmentation des taux d'intérêt hypothécaires supérieure à ce seuil de 2 points, à concurrence de 10 points au-dessus de ce seuil. Le montant de la protection dépendrait de celui de la dette hypothécaire lors du renouvellement. Si l'emprunteur remboursait par anticipation une partie du principal, les paiements seraient calculés en fonction de la dette restante après le remboursement.

La période de protection serait égale au terme de l'hypothèque initiale, et commencerait à l'expiration de cette dernière. Le participant pourrait donc choisir sa période de protection en choisissant le terme de son hypothèque. Par exemple, si une personne contractait une hypothèque d'un an le 1<sup>er</sup> janvier 1985, cette hypothèque expirerait le 31 décembre 1985. Sa période de protection irait alors du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 1986. Le propriétaire qui contracterait une hypothèque à cinq ans le 1<sup>er</sup> janvier 1985, échéant au 31 décembre 1989, serait protégé du 1<sup>er</sup> janvier 1990 au 31 décembre 1995. Ainsi, en choisissant le terme de son hypothèque et en adhérant au PPTH, le propriétaire se verrait garantir une stabilité relative des taux d'intérêt pendant une période égale à deux fois le terme de son hypothèque initiale.

Au renouvellement de son hypothèque initiale, le propriétaire pourrait choisir de prolonger sa période de protection en payant un droit supplémentaire. Par un choix judicieux de renouvellements, le propriétaire pourrait donc se protéger continuellement jusqu'à ce que son hypothèque soit entièrement amortie, s'il le désire. Si le propriétaire choisissait cette option, le taux de référence serait fixé au taux en vigueur à la date de renouvellement de sa participation au programme.

Les observations actuelles portent à croire que la période de forte instabilité des taux d'intérêt est maintenant passée et que le programme pourrait se solder par un léger excédent ou un coût modeste. Cependant, l'expérience récente a montré que des changements imprévus de la conjoncture économique internationale pouvaient avoir des effets importants sur l'économie intérieure. Une évolution imprévue des taux hypothécaires canadiens pourraient avoir des répercussions de taille sur le coût du programme.

Pour que le PPTH demeure un programme financièrement responsable, il est proposé que la protection maximale offerte par le programme soit fixée aux trois quarts de l'augmentation des paiements entraînée par une hausse de 10 points des taux hypothécaires au-dessus du seuil.

## 1. Programme de protection des taux hypothécaires

L'achat d'une maison est la plus grosse décision financière que la plupart des familles canadiennes auront à prendre de toute leur vie. C'est donc une décision à laquelle il faut bien réfléchir. Chaque famille compare ses besoins actuels et futurs de logement à ses perspectives de revenu, au prix d'achat de l'habitation désirée et aux coûts tant courants que prévus de financement hypothécaire. Jusqu'à une date récente, les taux hypothécaires évoluaient de manière relativement stable et prévisible. Entre 1971 et 1978, le taux des hypothèques ordinaires est passé d'environ 9 1/2 pour cent à un niveau de 11 à 11 1/2 pour cent. Les variations annuelles par rapport à cette tendance étaient modérées, ce qui permettait aux acheteurs de maison de s'attendre avec une certitude raisonnable à être capables de renouveler leur prêt à un taux comparable à celui en vigueur lorsqu'ils avaient contracté leur hypothèque initiale. Depuis 1978, les taux hypothécaires ont accusé de très fortes variations, montant à plus de 20 pour cent en 1981. Les familles qui devaient renouveler leur hypothèque à ce moment-là ont constaté que leurs mensualités avaient considérablement augmenté. Même les propriétaires dont l'hypothèque ne venait pas à échéance pendant cette période ont été obligés de réévaluer leurs décisions d'épargne et de dépense, dans l'éventualité où les taux seraient élevés au moment du renouvellement. Beau-coup de Canadiens ont souffert des fluctuations de taux d'intérêt.

Il n'est certes ni possible, ni souhaitable de protéger les individus contre toutes les fluctuations de taux d'intérêt, mais on peut concevoir des programmes qui donnent aux Canadiens l'assurance raisonnable que des changements considérables et inattendus des taux d'intérêt ne les placeront pas dans une situation financière difficile. Le but du Programme de protection des taux hypothécaires (PPTH) décrit ci-après, est de protéger les propriétaires contre une forte hausse de leurs mensualités qui serait causée par une augmentation extraordinaire des taux hypothécaires.

### Le programme proposé

Le programme proposé permettrait aux propriétaires, moyennant le paiement d'un droit, de protéger le taux d'intérêt sur des hypothèques allant jusqu'à \$70,000 et à échéance d'au moins un an. Le taux d'intérêt à protéger serait le taux du marché pour le terme considéré au moment où la protection serait souscrite. Ce taux, qui serait publié par la SCHL, serait le taux de référence.

Le programme n'a pas pour but de protéger les propriétaires contre toutes les fluctuations des taux hypothécaires. Son objectif fondamental est d'offrir une sécurité contre les perturbations financières graves que peuvent entraîner des hausses extraordinaires des taux d'intérêt. Aussi est-il proposé que le programme ne s'applique aux aug-





marché fonctionne bien au Canada, il faut donc se demander si des mesures qui visent à améliorer le marché ne risquent pas plutôt d'introduire des distorsions susceptibles, en fin de compte, de nuire au consommateur plutôt que de lui bénéficier.

Les propositions exposées dans ce document représentent une approche soigneusement dosée dans trois grands domaines.

En premier lieu, le document propose un nouveau Programme de protection des taux hypothécaires. Ce programme donnera à tous les Canadiens, lorsqu'ils contractent ou renouvellent une hypothèque, la possibilité de souscrire une protection contre des hausses extraordinaires des taux hypothécaires. En limitant le risque couru par le propriétaire en cas d'instabilité extrême des taux hypothécaires, le programme accroîtra la stabilité des paiements hypothécaires et, ainsi, la capacité des Canadiens d'établir des plans financiers avec confiance.

En second lieu, on propose d'apporter à la Loi sur l'intérêt des modifications qui renforceront les droits des emprunteurs hypothécaires, en fournissant un cadre statutaire à la divulgation des obligations et des droits de remboursement anticipé, et en réglémentant la pénalité maximale pour paiement anticipé au moyen d'une formule équitable tant pour l'emprunteur que pour le prêteur. Ces modifications accroîtront également la souplesse du marché hypothécaire et offriront aux consommateurs un plus large choix de mécanismes hypothécaires en établissant clairement le fondement légal des hypothèques à taux variable et des hypothèques à principal indexé.

Enfin, des propositions visent à faciliter le développement des hypothèques à long terme au Canada. À l'heure actuelle, il est quasiment impossible de contracter une hypothèque à taux d'intérêt fixe dont le terme dépasse cinq ans. Des hypothèques à long terme apporteraient des avantages appréciables aux Canadiens en les assurant de la stabilité de leurs paiements hypothécaires pendant une longue période. Le gouvernement estime que les hypothèques à long terme peuvent et doivent être développées par le secteur privé; le document envisage l'instauration de titres hypothécaires, un moyen possible de contribuer à ce développement. Il existe actuellement un certain nombre d'obstacles législatifs à l'instauration d'hypothèques à long terme. Le gouvernement est disposé à les éliminer et à voir avec les institutions financières si d'autres mesures doivent être prises par l'État pour appuyer le développement d'hypothèques à long terme dans le secteur privé.

La suite du document donne plus de détail sur ces trois propositions.

du marché pendant un certain temps au début de la décennie 1980, alors que prêteurs et acheteurs de maison ressentaient de plein fouet l'effet de l'instabilité des taux d'intérêt. En 1982, 85 pour cent des prêts hypothécaires octroyés avaient une échéance d'un an ou moins. Alors que pendant une bonne partie des années 1970 les prix des habitations avaient été à la hausse et les taux hypothécaires relativement faibles et stables, depuis quelques années les propriétaires voient stagner ou baisser les prix des maisons, tandis que les taux hypothécaires sont extraordinairement élevés et instables.

Le gouvernement fédéral a pris des mesures pour aider les propriétaires les plus touchés et les moins en mesure de faire face à la nouvelle situation. Un groupe de travail État-industrie fut établi pour permettre de déceler les problèmes le plus vite possible et de les régler avec souplesse. La coopération des prêteurs hypothécaires était indispensable pour élaborer des solutions adaptées; elle a été obtenue dans la plupart des cas.

Le Programme canadien de renouvellement hypothécaire fut instauré dans le budget de novembre 1981 pour aider les propriétaires à s'aider eux-mêmes grâce à un report des intérêts, ainsi qu'à assister les autres propriétaires, au moyen de subvention. Le programme fut modifié par le budget de 1982. En novembre 1983, plus de 21,000 propriétaires avaient bénéficié d'une aide à ce titre. Le gouvernement a démontré qu'il était disposé à prendre des mesures d'exception dans des situations d'exception. Depuis 1982, les taux hypothécaires ont diminué à peu près de moitié, parallèlement à la baisse générale des taux d'intérêt et à une vive concurrence entre prêteurs hypothécaires. Cette baisse des taux a bénéficié aux emprunteurs qui ont contracté des hypothèques à court terme entre 1980 et 1982.

Cependant, beaucoup d'autres emprunteurs qui avaient opté pour des hypothèques à plus long terme à un taux d'intérêt élevé continuent de se trouver dans une situation financière difficile. Certains d'entre eux, qui pensaient avoir le droit de rembourser par anticipation des prêts hypothécaires à relativement long terme, ont constaté qu'ils ne le pouvaient pas. D'autres se sont aperçus que les pénalités imposées en cas de remboursement anticipé étaient si élevées qu'il valait mieux ne pas rembourser cette dette par anticipation. Beaucoup de personnes se trouvant dans cette situation ont demandé au gouvernement d'intervenir.

Le gouvernement n'est pas insensible au sort de ces citoyens. Cependant, il n'est de toute évidence ni souhaitable ni possible de modifier rétroactivement, par voie législative, des contrats privés. Des mesures ont été prises, en coopération avec les institutions financières, pour trouver des solutions souples aux cas les plus difficiles. Le gouvernement s'est également efforcé d'élaborer une approche exhaustive et équilibrée, face à la question de la réduction du risque auquel des Canadiens pourraient se trouver confrontés de nouveau dans une situation analogue.

L'instabilité des taux d'intérêt et ses effets sur les Canadiens ont conduit le gouvernement à étudier les moyens d'accroître la stabilité des paiements hypothécaires et de renforcer les droits du consommateur. Ce ne sont pas là des questions simples. Le

## Introduction

Le logement est un secteur du point de vue tant social qu'économique. Le gouvernement fédéral apporte un soutien appréciable au logement et à l'accès à la propriété, au moyen de toute une gamme d'initiatives parrainées et mises en œuvre par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL). Un élément essentiel à la vigueur du marché de l'habitation est l'efficacité du marché hypothécaire. Ce sont le coût et l'accessibilité du financement hypothécaire qui déterminent le rythme de la construction résidentielle et celui de l'activité de revente.

La Loi nationale sur l'habitation de 1944 et la Loi sur la Société centrale d'hypothèques et de logement de 1946 visaient le développement d'un marché hypothécaire efficace en prévoyant l'octroi direct de prêts et en facilitant les concours du secteur privé. À mesure que les intermédiaires financiers privés accroissaient leurs prêts hypothécaires, les besoins de crédit accordé directement par la SCHL ont diminué. Alors que la SCHL octroyait 15 pour cent des hypothèques résidentielles en 1954, elle en représentait moins de 6 pour cent en 1982.

L'essor du marché hypothécaire canadien depuis la Deuxième Guerre mondiale a été spectaculaire. Les prêts hypothécaires des institutions sont passés de moins de \$1 milliard en 1945 à près de \$100 milliards en 1983. En proportion du Produit national brut, l'encours du crédit hypothécaire est passé de 5 à 26 pour cent pendant la même période. Depuis plusieurs années, l'accessibilité de financement hypothécaire ne fait pas réellement problème.

Par contre, le coût de ce financement est une question importante depuis quelques années. En montant à des niveaux sans précédent au Canada et dans les autres pays industrialisés en 1981 et 1982, les taux d'intérêt ont imposé des tensions énormes aussi bien au budget des consommateurs qu'au marché de l'habitation. Au cours de cette période, le marché hypothécaire a été extrêmement tendu; le fait qu'il ait aussi bien fonctionné alors que les taux d'intérêt nominaux avaient doublé témoigne des facultés d'adaptation de tous les participants à ce marché, emprunteurs et prêteurs.

Bien que le financement soit resté disponible pendant toute cette période et que la grande majorité des propriétaires aient honoré leurs obligations hypothécaires, souvent au prix de sacrifices ailleurs, les perturbations ont été considérables. Le public en est venu à se préoccuper surtout de la stabilité et de la certitude des taux d'intérêt, plutôt que de la disponibilité du financement et même, jusqu'à un certain point, de son coût. Comme les épargnants se protégeaient contre l'instabilité des taux d'intérêt en raccourcissant l'échéance de leurs dépôts, les institutions financières, en réaction, raccourcissent l'échéance des prêts hypothécaires qu'elles étaient disposées à consentir. Les hypothèques à 25 ans à taux fixe étaient courantes avant 1970. Les hypothèques à cinq ans, qui devinrent la norme pendant les années 70, disparurent





# Table des matières

1	Introduction.....
5	1. Programme de protection des taux hypothécaires .....
5	Le programme proposé.....
6	Admissibilité.....
7	Droit.....
7	Terme et période de protection.....
8	Transférabilité de la protection .....
8	Résumé du programme proposé.....
9	Avantages .....
10	Coût du PPTH .....
10	Consultations.....
13	2. Renforcement des droits des emprunteurs et de la souplesse du marché hypothécaire .....
14	Divulgateion .....
14	Droits et pénalités de remboursement anticipé.....
15	Abrogation de l'article 10 .....
16	Souplesse du marché hypothécaire .....
17	Consultations.....
19	3. Pour des hypothèques à plus long terme: des titres hypothécaires .....
19	Qu'est-ce qu'un titre hypothécaire? .....
20	Caractéristiques des titres hypothécaires au Canada.....
20	Quelques questions relatives aux titres hypothécaires .....
21	Consultations.....

Les trois propositions sont liées, mais elles peuvent dans une large mesure être appliquées indépendamment. Des consultations approfondies auront lieu au sujet de chaque proposition et, plus particulièrement, des facteurs à prendre en considération dans leur mise en œuvre. À cet égard, mes collègues et moi-même veillerons avec un soin tout particulier à obtenir le point de vue des milieux financiers et de l'habitation. Comme le gouvernement désire donner suite à ces propositions dans les meilleurs délais, la période de consultation devrait selon moi se compter en semaines plutôt qu'en mois. J'invite tous les Canadiens à me faire connaître dès que possible leurs observations à ce sujet.

11/11/90 / c / londa

L'honorable Marc Lalonde  
ministre des Finances

## Avant-propos

Des millions de Canadiens aspirent à posséder une maison. L'accessibilité et la sécurité de la propriété sont essentielles à la réalisation de cette aspiration. Elles sont importantes aussi pour la stabilité de l'industrie de la construction, la vigueur de l'économie et le bien-être de la société canadienne. Or, l'accessibilité et la sécurité de la propriété dépendent dans une large mesure de taux d'intérêt hypothécaires prévisibles et relativement stables.

Au cours de la période récente de taux d'intérêt élevés et instables, bien des propriétaires se sont trouvés en sérieuses difficultés financières en étant obligés de renouveler leur hypothèque à des taux exceptionnellement hauts. L'absence d'un mécanisme permettant aux propriétaires de se protéger contre des variations considérables et imprévues des taux hypothécaires a contribué à leur sentiment d'insécurité et d'impuissance.

Les propriétaires de maison au Canada et ceux qui aspirent à le devenir méritent d'être mieux protégés contre le risque de perdre leur propriété à cause de fluctuations des taux d'intérêt sur lesquelles ils n'ont aucune prise.

Pour répondre aux préoccupations des Canadiens au sujet de l'incertitude des coûts hypothécaires futurs, je propose trois mesures afin de protéger les propriétaires existants et éventuels.

Deux des propositions portent sur la question de la sécurité de l'emprunteur hypothécaire. En coopération avec mon collègue l'honorable Roméo LeBlanc, ministre responsable de la Société canadienne d'hypothèques et de logement, je propose un Programme de protection des taux hypothécaires qui permettra aux Canadiens de souscrire une protection contre des hausses extraordinaires des taux hypothécaires.

Des hypothèques à long terme donneraient aux Canadiens une assurance de stabilité de leurs paiements hypothécaires pendant une longue période. Pour faciliter le développement d'hypothèques à long terme, je propose des mesures qui favoriseraient et stimuleraient l'instauration de titres hypothécaires dans le secteur privé.

Enfin, ma collègue l'honorable Judy Erola, ministre de la Consommation et des Corporations, et moi-même proposons de modifier la Loi sur l'intérêt afin de renforcer les droits des emprunteurs hypothécaires, d'accroître la souplesse du marché hypothécaire et d'offrir aux Canadiens un plus large choix de mécanismes hypothécaires.

Pour chaque proposition, on a porté le plus grand soin à ne pas nuire au bon fonctionnement du marché hypothécaire. Dans chaque cas, les éléments essentiels exigent la participation des pouvoirs publics et du secteur privé. Aucune des propositions n'occasionnera de coûts importants au gouvernement fédéral, même si celui-ci est disposé à apporter son aide dans des cas exceptionnels.





# Sécurité améliorée pour les propriétaires

## Propositions pour un marché hypothécaire plus juste et plus souple



Ministère des Finances  
Canada  
Department of Finance  
Canada

L'honorable Marc Lalonde  
Ministre des Finances  
Février 1984





# Sécurité améliorée pour les propriétaires



Canada

L'honorable Marc Lalonde  
Ministre des Finances  
Février 1984